

## Zmiana planu podróży w świetle przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004 – czyli kilka uwag o nieskuteczności ochrony praw pasażerów linii lotniczych

### Abstract

#### **The So-Called Rerouting in the Light of the Provisions of the Regulation (EC) 261/2004 – Some Remarks on the Ineffectiveness of the Protection of Passengers**

The article analyses the right to change the route (rerouting) guaranteed to the passengers in case of cancellation, long delay or they are denied boarding pursuant to Article 8 of Regulation (EC) 261/2004. Special attention is paid to the inconsistent interpretation of the regulation and the resulting attempts by the airlines to limit alternative routes in case of flight irregularities in practice. It is pointed that one of the main reasons for the failure of the passenger rights protection system in this respect is the lack of possibility to effectively execute the right to change the route. The conclusion discusses the planned legislative changes in Article 8 of Regulation.

**Keywords:** aviation law, Regulation (EC) No. 261/2004, passenger rights, rerouting

**Słowa kluczowe:** prawo lotnicze, rozporządzenie (WE) nr 261/2004, prawa pasażera, zmiana planu podróży

Jedną z podstawowych gwarancji przysługujących pasażerom linii lotniczych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 261/2004<sup>1</sup> w razie odmowy wejścia na pokład

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, Dz.Urz. UE, L 46 z 17 lutego 2004 r., s. 1–8 (dalej: rozporządzenie). Na temat systemu ochrony praw pasażerów na gruncie tego rozporządzenia zob. zwłaszcza *Air Passenger Rights: Ten Years On*, ed. M. Bobek, J. Prassl, Oxford–Portland 2016, a w literaturze polskiej: A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010,

samolotu<sup>2</sup> oraz odwołania lub znacznego opóźnienia lotu<sup>3</sup> jest, poza możliwością uzyskania zryczałtowanego odszkodowania w wysokości od 250 do 600 euro, prawo do otrzymania od przewoźnika szeroko rozumianej pomocy. Jej charakter i zakres określają art. 8 i 9 rozporządzenia. Pierwszy z nich stanowi, że w takich przypadkach „pasażerowie mają prawo wyboru pomiędzy: a) zwrotem w terminie siedmiu dni (...) pełnego kosztu biletu po cenie, za jaką został kupiony, za część lub części nieodbytej podróży oraz za część lub części już odbyte, jeżeli lot nie służy już dłużej jakimkolwiek celowi związanemu z pierwotnym planem podróży pasażera, wraz z, gdy jest to odpowiednie, lotem powrotnym do pierwszego miejsca odlotu, w najwcześniejszym możliwym terminie; b) zmianą planu podróży, na porównywalnych warunkach, do ich miejsca docelowego, w najwcześniejszym możliwym terminie; lub c) zmianą planu podróży, na porównywalnych warunkach, do ich miejsca docelowego, w późniejszym terminie dogodnym dla pasażera, w zależności od dostępności wolnych miejsc”. Oprócz tego, zgodnie z art. 9 rozporządzenia, podróżni, którzy znaleźli się w tej sytuacji, powinni otrzymać na koszt przewoźnika posiłki i napoje w ilościach adekwatnych do czasu oczekiwania na kolejny lot, w razie potrzeby nocleg w hotelu wraz z transportem do miejsca zakwaterowania, a także możliwość wykonania dwóch rozmów telefonicznych lub wysłania dwóch e-maili itp.

Nie ulega wątpliwości, że spośród kilku różnego typu środków przewidzianych w art. 8 i 9 rozporządzenia najistotniejsze znaczenie dla realizacji głównego świadczenia będącego przedmiotem umowy przewozu jest prawo do zmiany planu podróży, czyli do tzw. reroutingu. Najogólniej polega ono na dokonaniu przez linię lotniczą bezpłatnej modyfikacji rezerwacji tak, aby wobec odmowy wstępu na pokład, odwołania lub znacznego opóźnienia lotu, na który pierwotnie został wystawiony bilet, umożliwić pasażerowi dotarcie do celu w najwcześniejszym możliwym terminie lub ewentualnie późniejszym, dla niego dogodnym. Warto zauważyć, że prawo do reroutingu nie jest środkiem przysługującym wyłącznie klientom linii lotniczych – jest ono powszechnie akceptowane także w innych gałęziach transportu<sup>4</sup>.

Regulacja zawarta w art. 8 rozporządzenia budzi jednak sporo wątpliwości w praktyce i jest dobrym przykładem dysfunkcji utrzymujących się we wspólnotowym

---

s. 220 i n.; D. Zaprzła, *Prawa pasażera na gruncie regulacji międzynarodowych* [w:] *Prawo lotnicze i technologie. Nowe wyzwania dla międzynarodowego i krajowego prawa lotniczego i technologii lotniczych*, red. E. Dynia, Rzeszów 2015, s. 177–192; J. Wroński, *Uprawnienia pasażera w Unii Europejskiej w przypadku odmowy przyjęcia na pokład oraz opóźnienia lub odwołania lotu, gwarantowane rozporządzeniem 261/2004* [w:] *Aktualne problemy prawa lotniczego*, red. E. Dynia, P. Ciecieski, Rzeszów 2015, s. 153–167.

<sup>2</sup> Zob. art. 4 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>3</sup> Zob. art. 5 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>4</sup> Por. art. 16 lit. b)–c) rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007, dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Dz.Urz. UE, L 315 z 3 grudnia 2007 r., s. 14–41; art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.Urz. UE, L 334 z 17 grudnia 2010 r., s. 1–16; art. 19 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.Urz. UE, L 55 z 18 lutego 2011 r., s. 1–12.

systemie ochrony praw pasażerów<sup>5</sup>. Na tle obowiązujących przepisów nasuwa się podstawowe pytanie o zakres prawa do reroutingu. Do jego oznaczenia użyto bowiem nieostrych sformułowań. W art. 8 rozporządzenia jest mowa o zmianie planu podróży „na porównywalnych warunkach”, tak, aby odbyła się ona „w najwcześniejszym możliwym terminie” lub „późniejszym dogodnym” dla podróżującego, „w zależności od dostępności miejsc”. Nie sprecyzowano jednak, jakie warunki muszą spełniać alternatywne opcje podróży, aby uznać je za „porównywalne”, kto – pasażer czy linia lotnicza – ma dokonywać ich kwalifikacji i wyboru, czy „dostępność miejsc” jest ograniczona tylko do tego, co w danym momencie oferuje przewoźnik, w jaki sposób wskazać w konkretnym przypadku „najwcześniejszy możliwy” termin, czy wreszcie „dogodny” termin podróży jest tożsamy z „dowolnym terminem”, a jeśli nie, to kto i na jakich zasadach wyznacza jego granice? Ta lakoniczność i niejednoznaczność art. 8 rozporządzenia stworzyła sprzyjające warunki do jego korzystnych interpretacji dla obciążonych obowiązkiem oferowania reroutingu linii lotniczych. W konsekwencji granice prawa do zmiany planu podróży są często zawężane, co negatywnie wpływa na ochronę interesów pasażerów dotkniętych różnymi nieregularnościami w przewozie lotniczym. Argumenty podnoszone w tym zakresie przez przewoźników najczęściej są następujące:

- 1) tzw. tanie linie lotnicze<sup>6</sup> nie są zobowiązane do zapewnienia swoim pasażerom pomocy w takim samym zakresie, jak tzw. przewoźnicy tradycyjni (sieciowi), co także odnosi się do obowiązku zmiany planu podróży w razie wystąpienia nieregularności w przewozie;
- 2) zakres pomocy uregulowanej w art. 8 rozporządzenia, np. świadczenie zmiany planu podróży, zależy od warunków taryfy, w jakiej został wystawiony bilet oraz od jego ceny, a zatem pasażerowie, którzy skorzystali z ofert promocyjnych lub wykupili najtańsze bilety dostępne na danej trasie nie mogą spodziewać się takiej samej ochrony, jak pasażerowie z biletami w drogich, wysokopłatnych klasach rezerwacyjnych;

---

<sup>5</sup> Na problemy związane z interpretacją i stosowaniem rozporządzenia po raz kolejny zwróciła uwagę Komisja Europejska, publikując Wytyczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (2016/C 214/04), Dz.Urz. UE, C 214 z 15 czerwca 2016 r., s. 5–20. Ogólne omówienie wytycznych zob. D. Kuźniar-Kwiatk, *Wytyczne interpretacyjne Komisji Europejskiej dotyczące zdarzeń nadających prawa na podstawie rozporządzenia (WE) nr 261/2004 ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 2, s. 110–117, dostępny na stronie: <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/41/110.pdf> (dostęp: 10.02.2018). Por. także raporty dotyczące stosowania rozporządzenia w różnych krajach unijnych zawarte w *Air Passenger Rights...*

<sup>6</sup> Na marginesie zauważymy, że granice podziału na tzw. tanie (niskokosztowe) i tradycyjne (sieciowe) linie lotnicze ulegają na współczesnym rynku lotniczym coraz większemu zatarciu, przede wszystkim ze względu na wprowadzane od kilku lat zmiany w ofercie wielu przewoźników, które zbliżają coraz bardziej do siebie produkty obu typów linii.

- 3) obowiązek zmiany planu podróży dotyczy wyłącznie sytuacji, w której odwołanie lotu następuje w ostatniej chwili lub z bardzo krótkim wyprzedzeniem, w innych wypadkach zaś pasażerowie posiadający bilety na dane połączenie mogą liczyć jedynie na zwrot uiszczonej za przewóz ceny albo ewentualnie na zmianę biletu na inną, dostępną w siatce przewoźnika trasę;
- 4) to linia lotnicza autonomicznie decyduje o tym, które połączenia spełniają warunki określone w art. 8 rozporządzenia, może więc ograniczyć ofertę alternatywnych lotów wyłącznie do własnych połączeń i nie musi oferować rejsów innych przewoźników operujących na tej samej lub zbliżonej trasie.

Taka wykładnia zakresu świadczeń przysługujących pasażerom w zakresie prawa do zmiany planu podróży służy przede wszystkim ograniczeniu kosztów oferowania pasażerom przez linie lotnicze świadczeń określonych w art. 8 rozporządzenia. Jest oczywiste, że wysłanie klienta własnym rejssem jest tańsze niż opłacenie mu miejsca na pokładzie samolotu konkurencji. Zatem im wężiej zostaną wyznaczone granice prawa do reroutingu, tym bardziej można zmniejszyć koszty generowane przez wdrażanie środków ochrony praw pasażerów. Obrona przewoźników przed oferowaniem nieswoich lotów ma więc głównie podłoże ekonomiczne.

Nie zmienia to faktu, że część z argumentów, którymi posługują się linie lotnicze nie znajduje żadnego oparcia w obowiązujących przepisach. Dotyczy to zwłaszcza twierdzenia, że zakres pomocy udzielanej pasażerom w przypadkach wystąpienia nieregularności może być różnicowany w zależności od typu przewoźnika lotniczego. Rozporządzenie tworzy jednolity i uniwersalny system ochrony praw pasażerów, o czym przypominał Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-344/04<sup>7</sup>. Zatem przewoźnicy muszą zapewniać pasażerom opiekę na tym samym poziomie niezależnie od trasy, rodzaju taryfy czy ceny biletu. Dotyczy to także zmiany planu podróży. Limitowanie odpowiedzialności w tym zakresie nie jest dopuszczalne również w przypadku zmiany rozkładu lotów lub rezygnacji z obsługi danego połączenia nawet z dużym wyprzedzeniem. Standardowo linie lotnicze otwierają sprzedaż biletów na swoje rejsy na co najmniej kilka miesięcy wcześniej, co w razie późniejszej modyfikacji siatki połączeń może prowadzić do sytuacji, w której na loty wycofane z przyczyn handlowych (np. z uwagi na niesatysfakcjonujący poziom sprzedaży biletów) zarezerwowano już określoną liczbę miejsc.

---

<sup>7</sup> Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie Królowa, na wniosek International Air Transport Association, European Low Fares Airline Association przeciwko Department for Transport, Zb. Orz. 2006, s. I-403. Trybunał stwierdził w nim, że „szkody ponoszone przez pasażerów transportu lotniczego w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu są podobne, niezależnie od tego, z jakimi liniami lotniczymi zawarli oni umowę, i pozostają bez związku z polityką cenową tych linii. Zatem prawodawca wspólnotowy jest zobowiązany do potraktowania w ten sam sposób wszystkich spółek lotniczych, nie naruszając zasady równości w odniesieniu do celu rozporządzenia, to jest zwiększenia ochrony wszystkich pasażerów transportu lotniczego”, a ponadto, że „wobec tego, że niekorzystne następstwa powodowane przez opóźnienie nie pozostają w żadnym związku z ceną nabytego biletu, argument, że środki przyjęte w celu złagodzenia tych następstw powinny być dostosowane do tego kosztu, nie może zostać uwzględniony”.

W świetle przepisów rozporządzenia jest to równoznaczne z odwołaniem danego rejsu<sup>8</sup>. Przyczyna jego anulowania ani moment, w którym to nastąpiło, nie mają żadnego wpływu na ograniczenie przysługującego pasażerom prawa do reroutingu. W konsekwencji także w takich przypadkach powstaje po stronie przewoźników obowiązek zmiany planu podróży na życzenie zainteresowanych, w tym zaoferowanie im alternatywnych połączeń do miejsca docelowego. Mimo to nierzadko linie lotnicze uchylają się od jego realizacji, twierdząc, że w razie rezygnacji z obsługi danej trasy, szczególnie jeżeli taka decyzja została ogłoszona z wyprzedzeniem, nie muszą oferować klientom niczego poza zwrotem ceny uiszczonej za bilet. Problem ten dotyczy zarówno tzw. niskokosztowych przewoźników, którzy często eksperymentalnie ogłaszają wiele nowych tras, aby później dostosować siatkę połączeń do rzeczywistego popytu występującego na danym rynku, jak i pasażerów linii sieciowych<sup>9</sup>.

Bardziej problematyczna jest kwestia precyzyjnego ustalenia zakresu, w jakim przewoźnicy powinni realizować świadczenia związane ze zmianą planu podróży. Przypomnijmy, że art. 8 rozporządzenia nakłada na linie lotnicze w razie wystąpienia nieregularności w przewozie obowiązek zapewnienia pasażerom potrójnego wyboru między zwrotem uiszczonej ceny za bilet a zmianą planu podróży do miejsca docelowego bądź w najwcześniejszym możliwym terminie, bądź też terminie późniejszym, dogodnym dla pasażera. Decyzja o skorzystaniu z jednej z tych opcji należy wyłącznie do pasażera, a nie linii lotniczej, przy czym raz podjęta staje się wiążąca dla obu stron<sup>10</sup>. Aby prawo do reroutingu mogło być zrealizowane, powinny jednak być spełnione dwa wyjściowe warunki. Po pierwsze, co zrozumiałe, muszą być dostępne na dany rejs wolne miejsca, a po drugie podróż alternatywna powinna odbyć się „na porównywalnych warunkach”. Jak już wiemy, rozporządzenie nie definiuje tego pojęcia. Pomocna przy jego wykładni jest ogłoszona niedawno lista dobrych praktyk zalecanych w tym zakresie przewoźnikom przez Komisję Europejską<sup>11</sup>. Przede wszystkim zmiana planu podróży powinna być oferowana bez dodatkowych kosztów dla pasażerów, nawet jeżeli zastępczy przelot będzie realizowany w wyższej klasie serwisowej lub cenie. Istotne jest także to, że przy ustalaniu alternatywnego sposobu podróży pod uwagę należy brać nie tylko połączenia lotnicze, ale także inne rodzaje transportu (np. kolej, autobus, prom, samochód), o ile pozwalają one na szybkie dotarcie do celu<sup>12</sup>. Przy okazji zwrócono uwagę, że pasażer

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 2 lit. 1) rozporządzenia odwołanie oznacza nieodbycie się lotu, który był uprzednio planowany i na który zostało zarezerwowane przynajmniej jedno miejsce.

<sup>9</sup> Odmowa zaoferowania przez linię lotniczą zastępczych przelotów w przypadku rezygnacji z obsługi danego połączenia może stać się nawet przedmiotem „afery medialnej”. Tak było np. w przypadku wycofania się przez PLL LOT z rejsów do Warszawy do Hanoi w marcu 2012 r. Początkowo linia zaoferowała pasażerom, którzy mieli wykupione bilety często z wielomiesięcznym wyprzedzeniem, jedynie zwrot pieniędzy, ale pod wpływem m.in. krytyki mediów ostatecznie zdecydowano o przedstawieniu zainteresowanym także propozycji alternatywnych przelotów na tej trasie realizowanych przez innych przewoźników.

<sup>10</sup> Tak też Komisja Europejska, Wytyczne..., pkt 4.2.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Na tę konieczność zwrócono już uwagę po kilkutygodniowym paraliżu komunikacji lotniczej w Europie w kwietniu 2010 r. z powodu pyłów wulkanicznych po erupcji wulkanu Eyjafjallajökull na Islandii. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady o stosowaniu rozporządzenia (WE) nr 261/2004 ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia

nie powinien być zmuszony dodatkowo przesiadać się, a więc jeśli jest to możliwe, oferta zmiany planu podróży powinna obejmować bezpośrednie lub najwygodniejsze dostępne połączenia do miejsca docelowego. „Porównywalność” odnosi się więc do istotnych warunków kontraktu przewozu. Znaczenie mają takie elementy, jak np. elastyczność taryfy, w której wystawiony został pierwotny bilet (nowy bilet powinien utrzymywać co najmniej takie same warunki taryfy, np. pozwalać na bezpłatne anulowanie lub zmianę kolejnych lotów objętych daną rezerwacją), czy umówione usługi dodatkowe, np. limit bagażu rejestrowanego. Inne kwestie, jak tożsamość klas serwisowych (np. biznes, ekonomiczna), mają drugorzędne znaczenie. Wprawdzie przewoźnik nie powinien co do zasady oferować w przypadku reroutingu przelotu w niższej klasie w stosunku do klasy pierwotnej rezerwacji, lecz gdyby to była jedyna dostępna opcja pozwalająca na dotarcie do miejsca docelowego w rozsądnym czasie, pasażer nie może odmówić. Będzie mu przysługiwało jednak wówczas odszkodowanie z tytułu tzw. downgrade'u<sup>13</sup>. Otwartą kwestią jest natomiast możliwość domagania się przez podróżnego od linii lotniczej zaoferowania przelotu w wyższej klasie serwisowej niż pierwotnie zarezerwowana, jeżeli tylko taka opcja pozwoliłaby na zminimalizowanie skutków nieregularności. Wielu przewoźników dopuszcza zmianę klasy w takim wypadku, gdyż może być to bardziej opłacalnym rozwiązaniem od pozostawienia pasażera w miejscu wylotu i opłacenia mu noclegu w hotelu oraz innych świadczeń (transport, wyżywienie). Przy zmianie planu podróży nie jest istotna natomiast „porównywalność” produktów pokładowych w ramach tej samej klasy serwisowej. Przewoźnik może więc zaoferować jako alternatywę przelot liniami, których produkt jest gorzej oceniany niż jego własny (z uwagi na mniej komfortową konfigurację kabiny, serwowane posiłki, jakość obsługi itd.).

Jeżeli pasażer zdecyduje się na wybór opcji wskazanej w art. 8 ust. 1 lit. b) istotna staje się interpretacja pojęcia „najwcześniejszy możliwy termin”, w którym powinna mu zostać zaoferowana alternatywna podróż. Redakcja tego przepisu jest niefortunna<sup>14</sup>, co pozwala na jego korzystną dla linii lotniczych wykładnię. Przewoźnicy bardzo często uznają mianowicie, że to oni sami decydują, który rejs jest „najwcześniej” dostępny z puli lotów przez siebie wskazanych. Niestety taki punkt widzenia zdaje się także podzielać, przynajmniej w niektórych decyzjach<sup>15</sup>, Urząd Lotnictwa Cywilnego odpowiedzialny za egzekwowanie stosowania rozporządzenia w naszym kraju. W razie nieregu-

---

na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0174:FIN:PL:PDF> (dostęp: 10.02.2018).

<sup>13</sup> Por. art. 10 rozporządzenia.

<sup>14</sup> Warto zwrócić uwagę, że przepis ten został nieco inaczej – i trafnie – zredagowany w fińskiej wersji językowej rozporządzenia. Najistotniejszy dla warunków zmiany planu podróży fragment brzmi następująco: „matkan uudelleenreititys siten, että matkustaja pääsee vastaavilla kuljetusehdoilla mahdollisimman pian lopulliseen määräpaikkaansa”, co oznacza: „zmiana planu podróży w taki sposób, aby pasażer możliwie jak najszybciej dotarł do swego miejsca docelowego, na porównywalnych warunkach przewozu”.

<sup>15</sup> Jako przykład możemy zacytować fragment jednej z indywidualnych decyzji wydanych na podstawie skargi pasażera przez ULC, w której stwierdzono „(...) reasumując, biorąc pod uwagę brzmienie przepisu art. 8 ust. 1 lit. b) rozporządzenia, należy wyraźnie podkreślić, że to przewoźnik, a nie pasażer ustala, co w konkretnym przypadku oznacza «najwcześniejszy możliwy termin»”.



larności linie lotnicze oferują więc z reguły tylko własne rejsy dostępne w tym samym lub kolejnych dniach, względnie loty innych linii, z którymi współdziałają w ramach jednego sojuszu lub mają zawarte stosowne porozumienia (np. umowy o code-share albo interliniowe). Jeszcze dalej idą ograniczenia narzucane przez tzw. tanich przewoźników, którzy zazwyczaj odmawiają pasażerom zmiany planu podróży na jakiegokolwiek inne rejsy poza własnymi. Tłumaczą to niskimi cenami oferowanych przez siebie biletów, brakiem dostępu do systemów rezerwacyjnych innych linii, niezawarciem stosownych umów itp. W konsekwencji pasażerowie są zmuszani do wielodniowego oczekiwania na dostępny lot lub do rezygnacji z podróży<sup>16</sup>. Szczególnie skomplikowana jest sprawa wskazania „najwcześniejszego możliwego terminu” w przypadku odwołania lotu z dużym wyprzedzeniem (np. z powodu redukcji częstotliwości rejsów na danej trasie, wycofania się przewoźnika z obsługi połączenia, przesunięcia w czasie jego inauguracji). Na ogół przewoźnicy stają wówczas na stanowisku, że skoro zaprzestają albo jeszcze nie rozpoczęli obsługi danej trasy, to „najwcześniejszy możliwy termin” wypada wtedy, gdy te rejsy jeszcze (lub już) są dostępne. Przyjęcie takiej interpretacji prowadzi do absurdu, że pasażer, który wykupił bilet na lot anulowany z przyczyn handlowych, musi liczyć się z podróżą (o ile nadal chce ją odbyć) nawet kilka miesięcy wcześniej lub później od wybranej przez siebie daty!

Forsowane przez przewoźników rozumienie określenia „najwcześniejszy możliwy termin” w oczywisty sposób zniekształca skuteczność ochrony pasażerów w przypadku wystąpienia nieregularności w przewozie lotniczym. Celem prawa do reroutingu jest stworzenie warunków, w których pasażer będzie możliwie szybko mógł kontynuować podróż zakłóconą odmową wejścia na pokład, odwołaniem lotu czy jego opóźnieniem. Zatem to, że zmiana planu podróży powinna nastąpić w „najwcześniejszym możliwym terminie”, musi oznaczać przyjęcie założenia: „tak aby pasażer najszybciej jak to możliwe znalazł się w miejscu docelowym”. Chodzi więc o zaoferowanie takiemu podróżnemu obiektywnie najwcześniej dostępne w danym dniu i miejscu połączenie, a nie takie, które „najwcześniej” jest dogodne ze względów operacyjnych czy handlowych dla danego przewoźnika. Taki kierunek interpretacji art. 8 rozporządzenia potwierdziła ostatnio Komisja Europejska, wskazując, że istotne jest, aby „w przypadku korzystania z usług innego przewoźnika lotniczego lub alternatywnego środka transportu w części podróży nieukończonych zgodnie z planem, łączny czas podróży powinien być w miarę możliwości rozsądnie najbliższy planowemu czasowi pierwotnej podróży”<sup>17</sup>.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na jeszcze inny ważny aspekt prawa do reroutingu. W pewnych okolicznościach, w szczególności w przypadku odwołania lotów realizowanych na relatywnie krótkich trasach (np. połączenia krajowe), może się okazać, że najodpowiedniejszym połączeniem alternatywnym będzie transport naziemny (np. połączenie kolejowe). Pasażer, któremu linia lotnicza zaoferowała taką opcję

<sup>16</sup> Wynika to m.in. ze specyfiki rozkładów lotów tzw. tanich linii lotniczych. Wiele kierunków obsługują one z częstotliwością jedynie kilku lotów tygodniowo.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, Wytoczne...

i zapewnia ona przybycie do celu w rozsądnym czasie, nie może domagać się zmiany biletu na inne rejsy, jeżeli pociągałoby to za sobą nieproporcjonalnie wysokie koszty, jak np. dużo wyższą cenę przelotu z uwagi na dodatkowe przesiadki czy konieczny nocleg<sup>18</sup>.

Oferta alternatywnych lotów przedstawiana pasażerom przez przewoźników w razie wystąpienia nieregularności powinna być na tyle szeroka, aby urzeczywistniała chronione rozporządzeniem prawa pasażerów. Mimo że wobec braku wyraźnych wskázówek wspólnotowego ustawodawcy precyzyjne wyznaczenie jej granic jest trudne, rozporządzenie nie daje podstaw do przyjęcia, że może ona zostać ograniczona wyłącznie do własnych rejsów lub uzależniona od spełniania dodatkowych warunków (np. loty tylko w ramach jednego sojuszu lub dostępności określonych klas rezerwacyjnych)<sup>19</sup>. Dopiero, jak trafnie zauważyła Komisja Europejska, gdy „dostępne jest kilka lotów w podobnych terminach, pasażerowie mający prawo do zmiany planu podróży powinni przyjąć ofertę zmiany przedstawioną przez przewoźnika, w tym w odniesieniu do przewoźników współpracujących z obsługującym przewoźnikiem lotniczym”<sup>20</sup>. Należy więc przyjąć, że linia lotnicza powinna zaoferować każde połączenie dostępne w publicznej sprzedaży, a jedynie jeżeli w danych okolicznościach jest do wyboru wiele różnych opcji przy porównywalnych warunkach przewozu, może w pierwszej kolejności dokonać zmiany planu podróży na rejsy własne lub przewoźników partnerskich.

Trzeba podkreślić także, że linie lotnicze powinny być odpowiednio przygotowane pod względem operacyjnym do wypełniania obowiązków wynikających z rozporządzenia. W szczególności nie jest uzasadnioną przyczyną ograniczenia oferty lotów alternatywnych brak dostępu przewoźnika do innych systemów rezerwacyjnych niż własny, nieuprawniony do autoryzacji takich zmian personel reprezentujący go na danym lotnisku, nieposiadanie przez pracowników służbowych kart kredytowych do opłacenia nowych rezerwacji itp. Trzeba przyjąć założenie, że jeżeli pasażer, którego lot został odwołany, ma techniczną możliwość samodzielnego dokonania zakupu nowego biletu np. przez Internet lub w kasie w porcie lotniczym, to nie można jednocześnie twierdzić, że w tym samym czasie i warunkach przewoźnik odpowiedzialny za zmianę jego planu podróży takiej możliwości jest z obiektywnych względów pozbawiony. Niestety w praktyce często tak właśnie to wygląda. Linie lotnicze odmawiają zaoferowania rejsów konkurencji, powołując się na ograniczenia natury techniczno-operacyjnej, a w rzeczywistości dlatego, że chcą uniknąć związanych z tym nadmiernych kosztów.

---

<sup>18</sup> Przykładowo, gdyby w razie odwołania bezpośredniego rejsu z Krakowa do Warszawy przewoźnik zaoferował na tej trasie przejazd Pendolino, a pasażer domagał się zmiany biletu na przelot do celu przez Frankfurt. Podobnie gdyby w danym dniu nie było już wolnych miejsc na kolejnych rejsach dostępnych na tej trasie, a pasażer oczekiwałby zmiany biletu na kolejny dzień i pokrycia przez linię kosztów noclegu w hotelu, zamiast skorzystać z połączenia kolejowego gwarantującego dotarcie do celu jeszcze w tym samym dniu.

<sup>19</sup> Takie stanowisko przyjął także UOKiK w swoim „Raporcie badania krajowego rynku przewozów lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów” z 2012 r., dostępnym na stronie: [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=11800](http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=11800) (dostęp: 10.02.2018). Stwierdzono w nim m.in., że „Wybór lotu zawsze należy do pasażera. Przy czym pasażer nie jest ograniczony do połączeń obsługującego przewoźnika lotniczego, co oznacza, że może wybrać lot realizowany przez innego przewoźnika” (s. 23); „To pasażer wybiera spośród dostępnych połączeń konkretny lot, niezależnie od tego, jaki przewoźnik realizuje ten lot” (s. 25).

<sup>20</sup> Komisja Europejska, Wytyczne...



Trudności w praktyce napotyka także egzekwowanie prawa do reroutingu na zasadach określonych w art. 8 ust. 1 lit. c) rozporządzenia, a więc gdy pasażer chce odbyć zakłóconą nieregularnościami podróż „w późniejszym, dogodnym terminie”. Zastosowanie tej opcji ma istotne znaczenie w sytuacji, gdy z jakichś względów nie ma sensu kontynuowanie podróży w rozsądnym z punktu widzenia potrzeb podróżnego „najwcześniejszym możliwym terminie”<sup>21</sup>. Gwarancje wskazane w takim przypadku przez rozporządzenie są jednak zbyt ogólne. O ile nie ulega wątpliwości, że o „dogodności” samego terminu podróży decyduje pasażer, to sprawa nie jest już oczywista, jeżeli chodzi o sposób określenia oferty przelotów, która powinna zostać przedstawiona przez linię lotniczą. Przewoźnicy zwykle w takich przypadkach oferują wyłącznie własne rejsy dostępne w przyszłości, a więc realne możliwości pasażerów ograniczają się do wyboru najbardziej pasującej im opcji z ograniczonego zbioru połączeń. Nie zawsze jednak taka oferta przewoźnika będzie pokrywać się z terminami dogodnymi dla podróżnych (np. z uwagi na rozkład lotów). Warto przypomnieć, że zdaniem UOKiK pasażerowie w takiej sytuacji, tak samo jak w przypadku podróży „w najwcześniejszym możliwym terminie”, powinni mieć nieskrępowany wybór spośród wszystkich dostępnych połączeń, a nie puli jednostronnie wskazanej przez przewoźnika<sup>22</sup>. Niektóre linie stosują wreszcie mniej lub bardziej oficjalnie ograniczenia czasowe, w ramach których można skorzystać z możliwości alternatywnej podróży, naruszając tym samym kryterium „dogodności terminu” zagwarantowane w rozporządzeniu<sup>23</sup>.

Niezależnie od wskazanych powyżej problemów interpretacyjnych, które utrudniają ustalenie granic przysługującego pasażerom na podstawie art. 8 rozporządzenia prawa do reroutingu, fundamentalnym problemem jest skuteczne wyegzekwowanie przestrzegania tego prawa w praktyce. Warto pamiętać, że zdecydowana większość pasażerów styka się z nieregularnościami dopiero w dniu zaplanowanej podróży lub na bardzo krótko przed nią. Stając w obliczu niespodziewanie odwołanego czy znacznie opóźnionego lotu, a często także utraconych dalszych połączeń, są oni zdani w zasadzie wyłącznie na łaskę przewoźnika i przedstawioną przez niego ofertę zastępczych przelotów. Dopóki jej nie zaakceptują, nie będą mogli kontynuować podróży. Z całą siłą problem ten ujawnił się choćby we wrześniu 2017 r., gdy Ryanair został zmuszony

---

<sup>21</sup> Przykładowo, gdy po odwołaniu porannego lotu z Krakowa do Gdańska przewoźnik oferuje pasażerowi, który miał w Gdańsku umówione spotkanie biznesowe, alternatywny przelot w najwcześniejszym możliwym terminie (biorąc pod uwagę rozkład lotów i dostępność miejsc w danym dniu) rejsami popołudniowymi przez Warszawę. Dotarcie do Gdańska w godzinach popołudniowych z oczywistych względów nie ma jednak dla tego pasażera już sensu, więc zamiast tego po przesunięciu spotkania będzie on wolał skorzystać z oferty przewoźnika w innym dniu.

<sup>22</sup> Zob. przyp. 19.

<sup>23</sup> Tytułem przykładu można podać Ogólne warunki przewozu pasażerów i bagażu linii Wizz Air, w których (wprawdzie z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia) wskazano, że w razie odwołania rejsu lub zmiany rozkładu lotów linia „zmieni rezerwację pasażera na lot na tej samej lub – w razie konieczności – podobnej trasie na inny dzień przypadający na 14 dni przed pierwotnie zaplanowanym opóźnionym lub odwołanym wylotem lub na 30 dni po nim, w zależności od dostępności wolnych miejsc” (pkt 15.1.2 a). Dokument dostępny na stronie: [https://wizzair.com/static/docs/default-source/downloadable-documents/20170815\\_gcc\\_after29oct\\_pl\\_19e4d1ec.pdf](https://wizzair.com/static/docs/default-source/downloadable-documents/20170815_gcc_after29oct_pl_19e4d1ec.pdf) (dostęp: 10.02.2018). Wielu przewoźników stosuje w praktyce podobne ograniczenia terminów, w których pasażer może wybrać alternatywne loty po anulowaniu pierwotnie zarezerwowanego lotu.

do nagłego odwołania w całej Europie setek lotów z powodu niewystarczającej liczby pilotów do ich realizacji zgodnie z ustalonym wcześniej rozkładem i oferował swoim klientom niemal wyłącznie możliwość uzyskania zwrotu kosztów biletu lub przelot przesunięty nierzadko nawet o kilka dni.

W razie odmowy udzielenia pomocy przez linię lotniczą lub otrzymania jej w niezgodnym z rozporządzeniem zakresie pasażerowie nie mają też, z uwagi na uprzedni charakter środków ochrony przewidzianych w art. 8, możliwości skutecznego dochodzenia swych praw przed krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów (czyli tzw. NEB-ami<sup>24</sup>). Nawet jeśli w toku takiego postępowania zostanie stwierdzone naruszenie prawa przez daną linię lotniczą, NEB-y nie dysponują w zasadzie żadnymi środkami – poza możliwością nałożenia kary finansowej za samo naruszenie prawa – do wyegzekwowania korzystnej zmiany planu podróży dla skarżącego pasażera. Po kilku miesiącach postępowania nie miałoby to z resztą większego sensu. Zauważmy także, że ewentualna droga zastępcza w takich wypadkach, czyli samodzielnny zakup nowego biletu i następnie dochodzenie od przewoźnika zwrotu jego ceny na drodze zwykłego postępowania sądowego jest długotrwała i kosztowna, przez co dla przeciętnego pasażera nieopłacalna.

Słabość systemu ochrony praw pasażerów w zakresie zmiany planu podróży w przypadku wystąpienia nieregularności działa na korzyść przewoźników, którzy dzięki temu mogą, jak już wspomnieliśmy, ograniczać koszty związane z reroutingiem. Zarazem linie lotnicze boją się ustalenia sprzyjającej pasażerom wiążącej wykładni art. 8 rozporządzenia. Dobitnie pokazała to sprawa Brännström przeciwko Ryanair Holdings plc<sup>25</sup>, w której kilka lat temu szwedzki sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi. Jedno z nich dotyczyło kwestii zakresu, w którym przysługuje prawo do podróży alternatywnej<sup>26</sup>. Po tym, gdy sprawa zawisła przed unijnym wymiarem sprawiedliwości, irlandzki przewoźnik zdecydował się zadośćuczynić roszczeniom finansowym powodów obejmującym zwrot kosztów przewozu zastępczego (czego wcześniej odmawiał konsekwentnie przez kilka lat). Ostatecznie postępowanie zostało umorzone bez wydania potencjalnie niekorzystnej dla Ryanaira interpretacji. Obecnie przed Trybunałem Sprawiedliwości czeka na rozpatrzenie kolejna sprawa, która pośrednio dotyka także kwestii wykładni art. 8 rozporządzenia<sup>27</sup>.

O tym, że wprowadzenie zmian i uściślenia w obowiązujących przepisach jest niezbędne, wiadomo jednak od dawna. Już w 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła stosowny projekt zmian w rozporządzeniu<sup>28</sup>. Zaproponowano w nim również mody-

---

<sup>24</sup> Skrót od angielskiej nazwy National Enforcement Bodies. W naszym systemie krajowym rolę NEB spełnia Urząd Lotnictwa Cywilnego.

<sup>25</sup> C-150/12, Dz.Urz. UE, C 157/4 z 2 czerwca 2012 r.

<sup>26</sup> „Czy można oczekiwać, że przewoźnik zapewni pasażerom połączenie zastępcze zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. b)? W takim razie jaki jest zakres jego obowiązków, na przykład w kwestii czasu wylotu lub skorzystania z lotów innych przewoźników?”, *ibidem*.

<sup>27</sup> C-74/17, Heintges przeciwko Germanwings GmbH, Dz.Urz. UE, C 151/22 z 15 maja 2017 r.

<sup>28</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie

fikację art. 8, której najistotniejsza część dotyczy sprecyzowania obowiązku zmiany planu podróży również na loty innych linii lotniczych. W projekcie przewidziano, że „w przypadku wybrania przez pasażerów wariantu, o którym mowa w ust. 1 lit. b), przysługuje im, z zastrzeżeniem dostępności, prawo do zmiany planu podróży z wykorzystaniem usług innego przewoźnika lotniczego lub innego rodzaju transportu, jeśli obsługujący przewoźnik lotniczy nie może samodzielnie i na czas przetransportować pasażera w taki sposób, aby znalazł się on w miejscu docelowym w ciągu 12 godzin od planowego czasu przylotu”<sup>29</sup>. W toku dalszych prac nad tym projektem podjęto nawet decyzję o skróceniu okresu, w którym przewoźnik będzie mógł dowieźć pasażera do celu wyłącznie własnymi rejsami, do 3 godzin.

Mimo że proces ustalania nowej wersji rozporządzenia przeciąga się i ma niepewną przyszłość, projekt w zakresie praw przewidzianych w art. 8 zmierza generalnie we właściwym kierunku. Bez wątpienia konieczne jest wprowadzenie wyraźnej reguły obligującej przewoźników (w tym także tzw. tanie linie lotnicze) do zaoferowania w razie zaistnienia nieregularności wszelkich dostępnych na danej trasie rejsów, a nie tylko swoich własnych. Dyskusyjna pozostaje oczywiście granica czasowa, po przekroczeniu której ten obowiązek powinien się zaktualizować. Być może użyteczne byłoby tutaj na przykład wprowadzenie kilku różnych okresów w zależności od długości trasy, na której wystąpiła nieregularność. Projekt nie uściśla jednak zasad dotyczących opcji przewidzianej w art. 8 ust. 1 lit. c) rozporządzenia, tj. zmiany planu podróży w innym, dogodnym dla pasażera terminie. Wydaje się, że także w tym wypadku należy wyraźnie wskazać w przepisach zakres obligatoryjnej oferty przelotów ze strony linii lotniczych. Przypomnijmy, że ta opcja odgrywa istotną rolę zwłaszcza w przypadku zawiadomienia pasażera o odwołaniu lotu z dużym wyprzedzeniem. Poziom ochrony interesów takich podróżnych wcale nie musi być równie rygorystyczny, jak w razie nieregularności, która nastąpiła już po rozpoczęciu podróży albo na krótko przed nim. Zawiadomieni odpowiednio wcześniej klienci mają bowiem z reguły większe możliwości zmodyfikowania swoich planów, zmiany rezerwacji noclegów itp. Ważne jednak, aby również wtedy ochrona była wystarczająco skuteczna. W szczególności przepisy powinny wprost stanowić, że przewoźnik rezygnujący z obsługi danego połączenia z przyczyn handlowych, nawet gdy następuje to z dużym wyprzedzeniem, musi zaoferować osobom posiadającym już bilety przelot innymi liniami operującymi na tej samej lub podobnej trasie.

Nie mniej istotne jest wreszcie zabezpieczenie skutecznego egzekwowania świadczeń należnych pasażerom na podstawie art. 8 rozporządzenia. Aktualnie nie pomagają w tej kwestii NEB-y, nie tylko pozbawione odpowiednich instrumentów prawnych, ale też czasami stosujące z różnych względów interpretacje sprzyjające przewoźnikom, ani

---

odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu, COM(2013) final 130 z 13 marca 2013 r., dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013PC0130> (dostęp: 10.02.2018).

<sup>29</sup> *Ibidem*.

też inne podmioty zaangażowane w kształtowanie rynku lotniczego<sup>30</sup>. Dlatego z entuzjazmem należy ocenić pojawiające się w tym zakresie propozycje, aby zmian planów podróży w razie wystąpienia nieregularności dokonywały w przyszłości nie same linie lotnicze, a niezależne agencje czy biura rezerwacyjne działające np. na lotniskach. Takie rozwiązanie, jeżeli zostanie dobrze przygotowane od strony organizacyjno-technicznej, powinno przynajmniej w pewnym stopniu wyeliminować największą słabość systemu działającego w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy. Ani precyzyjne definicje ustawowe, ani wyraźnie nałożone na linie lotnicze obowiązki prawne nie zastąpią bowiem tego, co najbardziej interesuje pasażera odwołanego lotu: sprawnie i bezproblemowo wystawionego nowego biletu pozwalającego mu możliwie szybko dotrzeć do celu.

---

<sup>30</sup> Dotykamy tu złożonej i wielopłaszczyznowej kwestii konfliktów interesów linii lotniczych, lotnisk, producentów samolotów itp., której analiza wykracza poza ramy tego artykułu. Dla ilustracji tego problemu wystarczy wskazać przykład portów lotniczych, które zabiegają o nowe, często niszowe połączenia. W ich przypadku precyzyjnie określone i skutecznie egzekwowane prawa pasażerów w zakresie zamiany planu podróży mogą być jednym z elementów odstraszać potencjalnych przewoźników od podjęcia ryzyka związanego z kosztowną obsługą ewentualnych nieregularności rejsów, które oferowane miałyby być tylko np. raz czy dwa razy w tygodniu.